

Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais*

Alfredo Lopes da Silva Neto**

Sumário: 1. Introdução; 2. A evolução do SPE; 3. Objetivos das empresas estatais; 4. A necessidade do controle; 5. O SPE no Brasil; 6. Sumário e conclusões.

Palavras-chave: empresas estatais; estatização; finanças públicas.

Este artigo apresenta uma discussão de importantes questões que estão diretamente relacionadas com a organização e o funcionamento de empresas estatais. A inserção do conjunto dessas empresas nas modernas economias de mercado é a principal justificativa para o argumento desenvolvido. É um fato bastante conhecido que os investimentos das empresas estatais brasileiras têm uma importante participação no PNB. Dessa forma, os fatores que afetam o desempenho operacional dessas empresas são parte de um assunto que deve interessar a amplos setores da sociedade brasileira.

Objectives and control systems of public enterprises

This article intends to discuss important issues directly related to the organization and management of public enterprises. This is justified by the core position occupied by these enterprises in the modern market economies. It is a well known fact that the Brazilian public enterprise investments generate a relevant share of the GDP. Therefore, the elements that affect public enterprise operational performance should be a subject that pertains to key segments of the Brazilian society.

1. Introdução

O desempenho do setor produtivo estatal (SPE), tanto no Brasil quanto em vários outros países, tem sido objeto de uma grande e inconclusiva controvérsia. Muitos dos argumentos que freqüentam esse debate são, em sua essência, políticos. Outros estão diretamente relacionados às funções econômicas do SPE nas economias de mercado. Com relação a este último aspecto, destaca-se, por exemplo, o fato de que não existe uma metodologia padrão para avaliar o desempenho financeiro e econômico das empresas que compõem o SPE, o que dificulta esse tipo de análise e, praticamente, impossibilita qualquer avaliação comparativa, dada a multiplicidade de fontes de informações que usam diferentes critérios analíticos.

Um terceiro aspecto da referida controvérsia diz respeito a questões institucionais relacionadas com a estrutura e o funcionamento do SPE. Este artigo apresenta três destas questões que estão no âmbito de políticas públicas atuais, como

* Artigo recebido em out. 1996 e aceito em mar. 1997.

** Professor adjunto III da Universidade Federal de Viçosa e PhD pela University of Bradford, Inglaterra.

o processo de privatização. Dessa forma, a segunda seção, a seguir, sugere que os inúmeros problemas operacionais apresentados por essas empresas têm como origem a diversidade de motivos que levaram o Estado a tornar-se um proprietário de empresas. A terceira seção compara o processo de definição de objetivos em empresas privadas com aquele que ocorre em empresas estatais. Essa é uma tentativa de mostrar as contradições e indefinições que decorrem da atuação empresarial do Estado. A quarta seção discute os problemas e os impactos que diferentes estruturas de controle têm sobre o desempenho das empresas estatais. Finalmente, o argumento da quinta seção é que os problemas institucionais existentes no SPE de vários países também estão presentes no caso brasileiro.

2. A evolução do SPE

Parece ser inegável a relevância do SPE na alavancagem do processo de industrialização. Como regra geral, essas empresas estão produzindo bens e serviços tão importantes, mas também tão diferentes como aço, petróleo, eletricidade, telecomunicações, transporte, serviço postal, processamento de dados, produtos químicos e muitos outros mais.

Apesar da falta de homogeneidade estrutural, um ponto comum que une as diferentes empresas do SPE é o setor econômico onde elas estão localizadas: indústrias básicas e utilidades públicas. Entretanto, esta não é a única similaridade entre estas empresas. Como regra geral elas são:

- a) oligopolistas ou monopolistas;
- b) intensivas em capital;
- c) de grandes proporções em relação aos mercados de fatores e de produtos;
- d) capazes de gerar efeitos para trás ou para frente sobre a cadeia produtiva (United Nations, 1973; Vernon & Aharoni, 1981).

A experiência mostra que nos países subdesenvolvidos o Estado intervém no funcionamento do mercado na tentativa de acelerar o processo de industrialização. Para isso, alguns instrumentos de política econômica são usados com o objetivo de criar vantagens para o setor privado. A criação de empresas estatais é um desses instrumentos e resulta da tentativa de implementar o mencionado objetivo. Isto acontece quando o setor privado não responde aos incentivos governamentais por falta de condições estruturais do sistema econômico. Sabe-se que os países subdesenvolvidos, em sua maioria, apresentam mercados de capitais muito limitados. Além disso, têm uma capacidade empresarial e gerencial bastante escassa (Farias Neto, 1994, cap. 2).

Assim, se por uma razão ou outra o capital externo também não se interessa pelo esforço de industrialização, a alternativa que resta é o estabelecimento de uma empresa estatal. O Estado é, nessa situação particular, o único agente econômico que tem condições para mobilizar as poupanças necessárias e para assumir os riscos que não são bancados por investidores privados. Esse é um forte argumento que explica a criação da maior parte das empresas estatais que produzem insumos básicos e serviços de utilidade pública. De outro lado, naqueles setores onde o avanço tecnológico é muito rápido (produtos químicos e farmacêuticos, biotecnologia, energia nuclear e solar etc.), o Estado também estabelece empresas estatais pela mesma razão ou, algumas vezes, em associação com o capital externo (*joint ventures*).

Não é nenhuma novidade que o mercado pode alocar recursos de uma maneira extremamente deficiente, desse modo dificultando o processo de industrialização. Essa é uma conhecida falha de mercado que pode resultar de custos de produção decrescentes. Assim, quanto maior a empresa, maior a vantagem de custo, de forma que a atividade que tem como objetivo o lucro leva as outras empresas a se retirarem do mercado, exceto a maior delas, criando assim um monopólio natural. Em casos menos radicais, o resultado é o aparecimento de oligopólios, com todos os males que estão a eles associados, tais como ações conjuntas para reduzir o nível de produção e/ou aumentar preços (Jones & Mason, 1982:24; Sheahan, 1975:205-33 e Jones, 1975:13-8).

Economias externas também podem resultar em importantes falhas de mercado. Isso ocorre quando alguma atividade econômica gera custos (por exemplo, poluição) e benefícios (por exemplo, treinamento de mão-de-obra) para a sociedade que não entram na contabilidade da empresa. Assim, mesmo que, de um ponto de vista estritamente empresarial, custos marginais igualassem receitas marginais, eles seriam diferentes de um ponto de vista social mais amplo. Desta forma, existe um forte argumento para substituir a mão invisível do mercado pela mão visível do governo para aumentar o nível de bem-estar da sociedade, restaurando as condições marginais de um ponto de vista social (Jones & Mason, 1982:26).

Empresas monopolistas e oligopolistas tendem a aplicar seus excedentes em seu próprio processo de expansão, crescimento e diversificação. Essa é uma importante justificativa para o processo de criação de empresas do SPE. Em determinados momentos históricos, algumas das mais lucrativas empresas estatais tiveram autonomia para criar novas subsidiárias ou se associaram ao capital estrangeiro na criação de *joint ventures*. Nesse caso, novas empresas são estabelecidas via crescimento interno e diversificação das antigas. Um estudo do Banco Mundial conclui que a maior parte das empresas estatais industriais criadas no Brasil depois de 1967 no setor de mineração e na indústria de transformação deve sua existência ao processo de criação de subsidiárias, algumas vezes empresas que são de terceira e quarta geração (Ayub & Hegstad, 1987).

As histórias da Petrobras e da CVRD são bastante ilustrativas desse processo. Nos meados da década de 60, a Petrobras era uma empresa doméstica de explora-

ção e refino de petróleo. Poucos anos depois, ela se transformou em uma importante *holding* que controla ou tem significativa participação em mais de 70 empresas. De forma semelhante, a CVRD iniciou suas atividades como uma modesta empresa mineradora e exportadora de minério de ferro. Nos anos 70, ela iniciou um movimento agressivo de criação de subsidiárias e de participações minoritárias na exploração de bauxita, alumínio, manganês, fosfatos, fertilizantes, celulose e titânio.

Existem outras razões para a criação de empresas estatais. Uma das mais relevantes é a tentativa de atingir objetivos sociais através da organização empresarial. Assim, em quase todos os países subdesenvolvidos, empresas estatais foram criadas para promover objetivos sociais e de equidade, incluindo redistribuição de renda, correção de desigualdades sociais e redução do desemprego (Gillis, 1980:263).

Tanto países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos criaram empresas estatais com o objetivo específico de preservar o emprego. Como regra geral, isso foi feito via nacionalização de empresas privadas deficitárias. Em muitos outros casos, empresas estatais foram criadas por motivos ideológicos ou de ordem política. Isso aconteceu, por exemplo, em países industrializados como Áustria, Inglaterra e Itália, onde o processo de nacionalização foi levado adiante para cumprir programas de partidos políticos. Em alguns países subdesenvolvidos, o socialismo foi identificado pelos governos nacionais como uma alternativa mais razoável do que as precárias economias de mercado locais. Assim, as empresas passaram a ser de propriedade do Estado, de forma que elas pudessem operar em benefício dos interesses nacionais (Aharoni, 1977).

3. Objetivos das empresas estatais

As empresas estatais têm importantes objetivos a alcançar, independentemente das razões para as quais elas foram criadas. As questões relevantes aqui são:

- a) quais são estes objetivos?
- b) como foram definidos?
- c) de que forma as empresas estatais foram organizadas para cumprir esses objetivos?

A resposta a estas perguntas é crucial para a análise de desempenho dessas empresas. É essencial que os objetivos sejam bem definidos para que eles possam balizar a atuação dos administradores de empresas, dando-lhes uma indicação clara para suas decisões. De outro lado, o conhecimento desses objetivos é um elemento importante para a determinação do critério que pode ser usado na avaliação do desempenho.

A estrutura orgânica das empresas estatais é um elemento muito importante para a análise dos objetivos dessas organizações. Empresas privadas são estruturadas de uma outra forma não apenas porque os proprietários são diferentes, mas também porque elas têm diferentes objetivos. Apesar da controvérsia teórica, ao menos de acordo com a teoria neoclássica, no longo prazo os acionistas privados tentam maximizar lucros.¹ Esse é um objetivo bem definido e a empresa organiza-se de forma a melhor alcançá-lo.

Do outro lado, a estrutura das empresas estatais têm duas características que estão na raiz dos seus problemas. Em primeiro lugar, como empresas, elas foram criadas para produzir e vender bens e serviços no mercado. Assim, o ambiente operacional dessas empresas tende a ser semelhante àquele que é comum às empresas privadas.²

Segundo, como componentes do aparelho do Estado, elas estão sujeitas à influência política e, como tal, elas podem ser usadas para alcançar objetivos políticos. Dessa forma, empresas estatais são entidades que têm uma forma híbrida: por um lado, elas têm algumas características de empresas privadas e, por outro, elas podem ser levadas a operar como um típico departamento governamental. Isso é muito importante, porque o desempenho dessas empresas irá refletir esse fato e, portanto, qualquer critério de avaliação de desempenho precisará levá-lo em conta (Abranches, 1979:97-8).

Definindo objetivos para empresas privadas

O processo de definição de objetivos para empresas privadas fornece alguns pontos de referência importantes para a análise do mesmo processo nas empresas estatais. Para isso, duas considerações são necessárias. Primeiro, considere-se uma moderna empresa privada, onde a propriedade é separada da administração e onde os administradores são sujeitos à disciplina do mercado. Isso quer dizer que o desempenho desses administradores será avaliado pelos resultados da empresa e que há competição no mercado de executivos. Segundo, a interferência de grupos de interesse não será considerada.³

De maneira geral, a definição de objetivos em empresas privadas é uma tarefa que depende de três agentes: proprietários, diretores e executivos. Esses agentes definem três tipos de objetivos: primários, estratégicos e operacionais.

Os objetivos primários são definidos pelos proprietários e refletem as razões fundamentais da existência da empresa. Alguns exemplos de objetivos primários

¹ Veja, por exemplo, Galbraith (1967), Marris (1964) e Baumol (1959).

² Definindo-se por ambiente operacional as relações comerciais com clientes e fornecedores, bem como o processo de tomada de decisões que dizem respeito aos vários aspectos do funcionamento de uma empresa.

³ Para uma excelente descrição da ação desses grupos de interesse, ver Pickering & Cockeril (1984:4).

são: lucro; sobrevivência da empresa; independência de controle externo; crescimento da empresa no longo prazo. Cabe à diretoria da empresa tomar medidas para que esses objetivos sejam alcançados. Para isso, ela elabora os objetivos estratégicos da empresa, que devem traduzir as diretrizes dos proprietários de uma forma consistente, isto é, sem conflitos entre si. A seguir, os objetivos estratégicos devem ser transmitidos aos executivos em todos os departamentos da empresa. Alguns exemplos de objetivos estratégicos são: planejar um novo produto; manter a participação da empresa em um determinado mercado; desenvolver esforços e iniciativas no sentido de aumentar as exportações de um produto tradicional. Finalmente, os executivos são responsáveis pelos objetivos de curto prazo da empresa e pela especificação de seus objetivos operacionais, tais como: cumprir rigorosamente os orçamentos previamente definidos; cuidar para que a entrega das mercadorias cumpra os prazos e as condições firmadas com os clientes (Cooke & Slack, 1984:243).

A experiência mostra que esse modelo apresenta pelo menos três importantes vantagens. Em primeiro lugar, a principal característica desse processo é a descentralização, onde os principais agentes são responsáveis por suas decisões. Segundo, o modelo cria um mecanismo que traduz objetivos de longo prazo em outros de curto prazo. Terceiro, os conflitos relevantes tendem a ser eliminados ao longo desse processo. O quadro 1 mostra as relações entre proprietários, diretoria e executivos, bem como resume o processo de tomada de decisões.

Quadro 1
Processo de tomada de decisões em empresas privadas

Agente/funções	Características básicas
Proprietários	
Definir objetivos primários	Visão de longo prazo, não interferindo com o dia-a-dia da empresa Nomear e exonerar a diretoria Aprovar as contas anuais Monitorar desempenho
Diretoria	
Estabelecer diretrizes estratégicas	Visão de médio prazo
Controlar desempenho	Definir estratégias
Nomear, advertir, premiar e exonerar executivos	Monitorar <i>performance</i> de perto, comparando-a com os objetivos previamente definidos
Executivos	
Implementar ações para operacionalizar objetivos	Visão de curto prazo Desenvolver alternativas através de planos e programas Administrar recursos Detalhar a tomada de decisões e controlar o desempenho operacional

Fonte: Ayub & Hegstad (1987:32).

Definindo objetivos para empresas estatais

Esse modelo de tomada de decisão também é aplicado na gestão de empresas estatais. Isto é possível porque os três agentes que tomam essas decisões estão presentes nessas empresas. Assim, o governo (proprietário das empresas) incumbese da definição dos objetivos primários, a diretoria trata de traduzi-los em objetivos estratégicos, e cabe aos executivos a tarefa final nesse processo, que é a definição de objetivos operacionais.

Entretanto, o funcionamento adequado desse modelo em empresas estatais está sujeito a uma série de condicionantes que nem sempre se verificam na prática. Em primeiro lugar, como será visto mais adiante, os sistemas desenvolvidos para controlar as empresas do SPE apresentam uma série de ineficiências que acabam por se refletir na definição dos objetivos dessas empresas.

Segundo, o governo é formado por indivíduos e instituições que, muitas vezes, interagem de forma contraditória. Em regimes democráticos, o processo político utiliza a negociação como caminho usual para harmonizar interesses antagônicos. Entretanto, isso não garante que as empresas estatais tenham objetivos primários definidos de forma consistente.

Em terceiro lugar, as empresas do SPE podem ser utilizadas pelo governo como instrumento de política econômica. Nesse caso, essas empresas podem atuar como um canal para a operacionalização de metas de natureza micro e macroeconômicas. Aqui aparece um grande complicador que resulta da multiplicidade dessas metas. Assim, empresas que foram constituídas para produzir bens e serviços podem ser solicitadas a atuar como um instrumento da política de redistribuição de renda ou a colaborar com a política de estabilização do nível de preços ou emprego (Rees, 1976; Werneck, 1987).

Não se nega que importantes efeitos macroeconômicos têm como origem o fato de as empresas estatais estarem localizadas em setores estratégicos da economia. Assim, essas empresas realizam elevados volumes de investimento que podem criar efeitos tanto para frente como para trás sobre a cadeia produtiva, podendo também influenciar e direcionar as variações dos ciclos econômicos (Reichstul & Coutinho, 1983). Entretanto, o fato de terem sido utilizadas em vários países como instrumento de política macroeconômica tem dado origem a uma série de conflitos com os objetivos empresariais propriamente ditos. A experiência mostra que a definição de múltiplos objetivos primários para as empresas estatais tem sido uma péssima estratégia econômica, chegando a inviabilizar o SPE em alguns países.⁴

⁴ O caso brasileiro é ilustrativo desse efeito. Ver, por exemplo, Werneck (1987, caps. 4 e 6) e Faucher (1982).

Como resultado da atuação de todas essas condicionantes, os objetivos primários que são definidos para as empresas estatais costumam ser: inconsistentes; sobrepostos; múltiplos; sujeitos a alterações estruturais que resultam de súbitas mudanças no quadro político.

Para se perceber como o governo pode definir objetivos primários para as empresas estatais de forma vaga e inconsistente basta examinar os exemplos apresentados no quadro 2. Esses objetivos foram levantados por Choksi (1979) em uma pesquisa que teve como objetivo detalhar o perfil do SPE em vários países subdesenvolvidos.

Quadro 2
Lista parcial de objetivos primários das empresas estatais

-
1. Apoiar o processo de industrialização.
 2. Controlar monopólios do setor privado.
 3. Explorar as reservas de recursos naturais.
 4. Prover serviços públicos.
 5. Gerar lucros.
 6. Usar recursos de forma eficiente.
 7. Evitar falências de empresas do setor privado.
 8. Evitar externalidades negativas.
 9. Treinar mão-de-obra qualificada.
 10. Gerar emprego.
 11. Aumentar o nível de produção da empresa.
 12. Reduzir desigualdades de renda.
 13. Promover o desenvolvimento regional.
 14. Ajudar na estabilização do nível de preços.
 15. Subsidiar a produção de *commodities*.
 16. Adotar inovações tecnológicas.
 17. Gerar/poupar divisas.
 18. Aumentar a exportação de produtos primários.
 19. Trabalhar em favor de causas socialistas.
 20. Compensar o poder dos empresários nacionais.
 21. Aumentar a auto-suficiência nacional.
 22. Elevar o prestígio nacional.
 23. Implementar a política governamental.
 24. Promover a segurança nacional.
 25. Restringir a ação de multinacionais.
-

Fonte: Choksi (1979:8).

Pode-se facilmente perceber que nenhum desses objetivos fornece à diretoria das empresas estatais uma orientação clara sobre prioridades ou metas a serem alcançadas. No entanto, considerando que o governo é o proprietário das empresas estatais, é a partir desse tipo de orientação que a diretoria dessas empresas definirá objetivos estratégicos. Isso é crucial para empresas estatais, dado que esses objetivos estão diretamente relacionados com variáveis operacionais relevantes que afetarão o desempenho dessas empresas.

Objetivos conflitantes: problemas e soluções

Os objetivos estratégicos que resultam da ação da diretoria das empresas estatais deveriam ser não apenas consistentes, mas também viáveis. Entretanto, como resultado dos problemas com a definição de objetivos primários, esses objetivos estratégicos poderão ser conflitantes.

Assim, os executivos das estatais têm de lidar com os conflitos não resolvidos pelos níveis hierárquicos superiores. Em uma outra situação, tal como os executivos das empresas privadas, esses tomadores de decisão estariam cuidando da operacionalização de metas previamente definidas. Com ou sem conflitos, o resultado final desse processo de tomada de decisões é a atividade operacional, com bens e serviços sendo produzidos e vendidos no mercado. Portanto, em empresas estatais, os objetivos múltiplos e conflitantes são em número muito maior do que nas empresas privadas. Esse é um problema central na análise de desempenho dessas empresas (Jones, 1991).

Em alguns países, a ocorrência de objetivos conflitantes no nível operacional justifica o pagamento de compensações às empresas estatais. Isso ocorre quando a atividade comercial de uma estatal tem de conviver com uma atividade de natureza não-comercial. Por exemplo, algumas empresas estatais de transporte ferroviário operam um segmento comercial que é o transporte de carga e, muitas vezes, são obrigadas a praticar tarifas subsidiadas para o transporte urbano de passageiros. Entretanto, em muitos casos, o pagamento de compensação não é viável, dado que ele exige a correta identificação e quantificação dos objetivos sociais que estão sendo executados pela empresa.

Em outros casos, as empresas estatais adotam a prática de subsídios cruzados como um mecanismo compensatório para os objetivos conflitantes. Se isso acontecer, o pagamento de subsídios pelo governo será desnecessário e criará uma outra fonte de ineficiência na economia (Aharoni, 1986:143; Rees, 1976, cap. 2).

Conflitos de objetivos também podem ser eliminados através de um processo de negociação entre empresas estatais e governo. Os chamados contratos de gestão foram uma tentativa do governo francês de aumentar a eficiência do processo de tomada de decisões nas empresas estatais daquele país. Devido aos bons resultados que apresentaram, têm sido adotado em vários outros países, tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Um contrato de gestão pode ser firmado quando o governo e uma empresa estatal discutem a natureza e as causas dos conflitos de

objetivos. O principal resultado dessa discussão é um contrato onde os conflitos são claramente definidos e onde as partes estabelecem condições para a sua eliminação. Geralmente, essas negociações resultam em um melhor conhecimento dos efeitos que objetivos sociais têm sobre o desempenho de empresas estatais. Isso ocorre porque o contrato de gestão é um compromisso firmado antes do início do processo de produção. Assim, é possível antecipar potenciais conflitos, dando-se aos negociadores tempo para pensar em procedimentos para a sua resolução (Shirley, 1983:77-87; Shirley & Nellis, 1991, cap. 2).

4. A necessidade do controle

A questão do controle das empresas estatais é um outro aspecto institucional que está diretamente relacionado com o desempenho dessas empresas. Diferentes motivos justificam a criação de sistemas que têm como objetivo monitorar as atividades operacionais dessas empresas. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que as estatais foram constituídas com dinheiro público. Portanto, um sistema de controle precisa monitorar o cumprimento de objetivos estabelecidos pelo governo (Farias Neto, 1994, cap. 3).

Segundo, ao contrário das empresas privadas, as estatais não estão sujeitas à disciplina do mercado. Portanto, elas não estão ameaçadas por um processo de falência ou incorporação por outras empresas. Esse quadro não cria uma relação linear entre empresas estatais e ineficiência administrativa, mas, eventualmente, isso poderá ocorrer. Nesse caso, uma empresa deficitária poderá ser o resultado final de uma administração incompetente. Se isso acontecer, o governo terá de financiar essa ineficiência através da transferência de escassos recursos do Tesouro Nacional. Em alguns países, essa é uma importante fonte de déficit público e, como resultado, de desequilíbrios macroeconômicos.

Terceiro, uma situação oposta poderá resultar de uma administração competente que leve uma empresa estatal a operar com altas taxas de lucro. Dado que a maior parte das empresas estatais é oligopolista ou monopolista, o processo de diversificação de atividades deverá ser uma saída natural. Isso se traduzirá num processo de criação de novas subsidiárias ou participação no capital de outras empresas. A experiência tem mostrado que, em alguns casos, a diversificação dessas empresas pode diferir frontalmente de importantes objetivos governamentais.

Finalmente, uma empresa estatal que tenha grande autonomia pode não interessar a certos propósitos políticos. Uma empresa com esse perfil tende a resistir ao estabelecimento de objetivos sociais que conflitem com objetivos comerciais. Esse é um momento em que ficam explícitas a natureza e a origem de objetivos conflitantes. De qualquer forma, o governo, que é o proprietário da empresa, pode reconhecer nela um instrumento para a execução de alguns de seus inúmeros objetivos sociais.

Algumas questões relevantes aparecem quando o controle de empresas estatais é o objetivo da análise:

- a) qual deve ser o melhor sistema de controle?
- b) como é possível resolver a incompatibilidade entre autonomia e controle?
- c) como pode o governo controlar empresas estatais sem interferir em seus objetivos estratégicos e operacionais?
- d) quem deve exercer o controle?
- e) qual método de controle deve ser empregado?

Estruturas de controle

O controle das empresas estatais é organizado em duas grandes estruturas institucionais: a ministerial e a parlamentar. No que diz respeito à eficácia dessas estruturas, não existe um padrão estabelecido ou um modelo a ser recomendado. Diferentes países adotam uma ou outra dessas estruturas em função de sua tradição de organização administrativa e política. Em outros países, os sistemas institucionais de controle podem ser complementados por outras organizações governamentais ou não-governamentais. De particular importância são os tribunais de conta, os sindicatos de trabalhadores e as organizações de fornecedores ou consumidores.

O controle ministerial é bastante conhecido e utilizado, em países tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Nesse caso, cada empresa estatal é formalmente ligada a um ministério setorial que define seus objetivos primários e que se encarrega da avaliação de seu desempenho. A escolha desse ministério pode ser complicada nos casos em que a empresa estatal produz bens ou serviços que diferem quanto às suas características básicas (Hanson, 1965:366).

Faz parte da estrutura do controle ministerial a participação do ministro da Fazenda (e/ou Planejamento). Isso se justifica porque a ação conjunta das empresas estatais pode afetar o equilíbrio de importantes variáveis macroeconômicas, tais como o nível de preços, a oferta de moeda, a taxa de juros ou o balanço de pagamentos. Além disso, existe uma relação direta entre os resultados financeiros das empresas estatais e o orçamento fiscal, que se dá quando o governo transfere capital ou paga subsídios a essas empresas ou quando essas pagam dividendos ao seu principal acionista.

A experiência mostra que o controle ministerial apresenta uma série de distorções que vem afetando o desempenho de empresas estatais em vários países. Geralmente, isso é resultado da ação dos ministérios setoriais que:

- a) tendem a intervir no dia-a-dia da administração das empresas estatais;

b) têm uma estrutura técnica insuficiente para supervisionar empresas estatais de grande porte;

c) tendem a ser cooptados pelas empresas estatais e, nesse caso, passam a defender interesses corporativistas, em vez de investir tempo e recursos na atividade de controle dessas empresas (United Kingdom, 1968:10).

O controle parlamentar funciona como um complemento do controle ministerial e pode ter grande importância na promoção da transparência das atividades das empresas estatais. Em países de tradição parlamentarista como a Inglaterra, o Parlamento é o organismo responsável pela aprovação das contas das empresas estatais. Nesse caso, os parlamentares podem criar comissões de inquérito ou convocar os dirigentes das empresas estatais para prestarem depoimentos que se fizerem necessários.⁵

Centralização versus descentralização

As estruturas de controle necessariamente interferem no processo de tomada de decisões que ocorre diariamente em todos os níveis hierárquicos de uma empresa estatal. Essa interferência pode ser de tal ordem que elimina toda a autonomia que diretores e executivos dessa empresa precisam ter para tomar decisões. Essa extrema centralização do processo decisório é uma das piores distorções que podem ser criadas pelas estruturas de controle.

Nesse caso, as estatais perdem toda a sua capacidade de operar como empresas e são transformadas em simples organismos governamentais, sujeitos a todo tipo de regulamento e controle burocrático. Certamente, esse não é o ambiente adequado para o funcionamento de uma empresa, onde a agilidade nas decisões é imprescindível e o risco e a incerteza sempre estarão presentes.

Existe uma incompatibilidade básica entre o tipo de controle que funciona no serviço público e aquele que prevalece em empresas privadas. O primeiro é caracterizado pela obediência a regras e regulamentos. Por sua vez, o desempenho do burocrata é avaliado pelo processo ritualístico que cumpre, não pelos resultados que alcança. Ao contrário, em empresas privadas, diretores e executivos serão avaliados com base nos resultados financeiros das empresas, pois é isso o que interessa aos acionistas. Assim, se uma empresa estatal é um ser híbrido, com uma

⁵ A Inglaterra é um país que tem uma longa e rica tradição de participação de empresas estatais na economia. Como resultado, existe uma vasta literatura que analisa o processo de criação, evolução e desempenho das estatais inglesas. Sem tentar exaurir o assunto, alguns dos melhores trabalhos que analisam a experiência britânica podem ser encontrados em: United Kingdom (1961, 1967, 1968, 1976 e 1978); Curwen (1986); Coombes (1966); Foster (1971); Redwood & Hatch (1982); Tivey (1973) e Robson (1960).

face privada e outra estatal, um sistema de controle viesado pode eliminar a sua face privada, prevalecendo apenas a estatal (Ayub & Hegstad, 1987:32).

Estruturas de controle com tais características acabam por criar um círculo vicioso: a centralização piora o desempenho das empresas. Isso, por sua vez, obriga o governo a criar novos controles, que diminuem a capacidade de ação dos diretores e executivos da empresa estatal. O resultado virá a seguir, na forma de uma redução de desempenho.

Tudo indica que as estruturas de controle precisam ser mais descentralizadas. De outro lado, o grande problema é encontrar um grau de descentralização que consiga abranger dois resultados ao mesmo tempo. Em primeiro lugar, permita que os dirigentes das estatais tenham um grau de autonomia adequado para a definição e execução dos objetivos estratégicos e operacionais da empresa. Em segundo lugar, seja suficientemente transparente para que auditores tanto estatais quanto privados tenham todas as condições para avaliar as contas das empresas estatais. Em muitos países, essa transparência é aperfeiçoada através do exame dessas contas pelo Poder Legislativo.

Tudo indica que as estruturas de controle precisam ser organizadas de forma a refletir o grau de complexidade dos objetivos das empresas estatais. Assim, diferentes indicadores devem ser usados na avaliação de desempenho, se elas forem constituídas para alcançar diferentes objetivos. Se o governo deve evitar interferir na administração do dia-a-dia das empresas, por sua vez os dirigentes dessas empresas precisam estar cientes de que os resultados de suas decisões serão devidamente avaliados (Menon & Umaphy, 1987:287-304).

Problemas de coordenação

A falta ou a dificuldade de coordenação é um problema adicional que está relacionado ao funcionamento das estruturas de controle. Isso pode ocorrer quando as empresas estatais são numerosas e atuam em vários setores produtivos. Uma tentativa de solucionar o problema que vem sendo adotada em alguns países é a criação de empresas *holding*. A recomendação para a criação dessas empresas parte da expectativa de que elas podem desempenhar alguns dos seguintes objetivos:

- a) atuar como um amortecedor contra excessiva interferência política;
- b) promover efetiva coordenação do processo de tomada de decisão, melhorando a operacionalidade e a disciplina financeira das empresas controladas;
- c) criar uma mentalidade empresarial entre os executivos dessas empresas, remunerando adequadamente pelos resultados alcançados e penalizando pelo que deixar de ser feito;

d) criar economias de escala para as empresas controladas, por exemplo, através da negociação de contratos de exportação ou contratos de empréstimo de longo prazo, reduzindo, dessa forma, os custos financeiros dessas empresas.

Uma outra alternativa para lidar com os problemas de coordenação foi o estabelecimento de agências governamentais especializadas no controle do setor de empresas estatais. Em alguns casos, essas agências substituem os ministérios setoriais e desempenham plenamente a função de controle. Em outros, elas exercem um papel mais restrito, controlando atividades básicas, como as decisões de investimento e o desempenho financeiro das estatais (Shirley, 1983:10-20).

5. O SPE no Brasil

Os objetivos e estruturas de controle das empresas estatais brasileiras têm merecido a atenção de vários analistas. Diferentes estudos trataram dessas questões através de diferentes abordagens, ora enfatizando os problemas do setor como um todo, ora chamando atenção para um determinado estudo de caso (Treat, 1978 e 1983; Raw, 1985; Abranches, 1979; Piquet Carneiro, 1977; Bates, 1975; Carvalho, 1975; Evans, 1977:43-64; Tendler, 1966; Venâncio Filho, 1968).

No Brasil, como na maioria dos outros países, o controle ministerial encarrega-se da supervisão das atividades das empresas estatais. Essa estrutura de controle apresenta algumas características próprias no caso brasileiro. Em primeiro lugar, o Congresso Nacional pouco se envolve na avaliação de desempenho das empresas estatais. Assim, o controle dessas empresas é centralizado nos ministérios setoriais, com todas as vantagens e desvantagens já mencionadas desse tipo de estrutura.

Em segundo lugar, na tentativa de evitar o agravamento dos problemas de coordenação, empresas *holding* foram criadas e incorporadas à estrutura de controle dos ministérios setoriais. Essas empresas *holding* (Eletrobrás, Telebrás etc.) passaram a desempenhar importantes funções relacionadas com as estratégias de investimento e financiamento (Treat, 1983:96).

Até meados dos anos 70, o controle ministerial adotado no Brasil deu origem a um sistema onde algumas empresas estatais tinham um grau substancial de autonomia. De fato, algumas estatais brasileiras puderam financiar seus projetos de investimento e adotar uma estrutura de tomada de decisões sem grande interferência dos organismos de controle.

Essa autonomia foi reduzida no início dos anos 80, quando o governo brasileiro reconheceu que as atividades das suas empresas estavam afetando o nível de algumas variáveis macroeconômicas muito importantes. O desequilíbrio macroeconômico da época, caracterizado pelo déficit no balanço de pagamentos e a aceleração das taxas de inflação, foi relacionado com a autonomia de que gozavam as empresas estatais. Dessa forma, o governo teve de fazer alguns ajustes na estrutura de controle, de forma que essas empresas pudessem se adaptar a um con-

texto de política fiscal muito mais restrito. A criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest) teve como principal objetivo aumentar a interferência do governo na definição de questões-chave, tais como os níveis de investimento e endividamento do setor de empresas estatais brasileiras.

O grande desafio de uma agência de controle desse tipo é desempenhar suas atividades sem retirar a autonomia que as empresas estatais devem ter para definir e implementar seus objetivos estratégicos e operacionais. Os efeitos macroeconômicos criados por empresas estatais sem qualquer autonomia costumam ser muito sérios. Não se deve esquecer do fato de que essas empresas estão localizadas em setores que produzem insumos industriais básicos e serviços de utilidade pública da maior importância. Dessa forma, elas são responsáveis por uma importante fatia do PIB e pela capacidade que a economia tem para gerar empregos. Parece que a questão central é encontrar um ponto de equilíbrio no relacionamento entre empresas estatais e governo. Esse ponto de equilíbrio é vital, pois o sistema de controle precisa assegurar tanto o interesse público quanto a determinação de um nível adequado de autonomia que permita às empresas cumprir seus objetivos fundamentais.

6. Sumário e conclusões

Considerando as características acima descritas, é possível afirmar que as empresas estatais podem, inegavelmente, ter um importante papel no processo de desenvolvimento econômico. Elas podem ajudar tanto a acelerar esse processo, quanto a criar-lhe obstáculos. Esse último efeito pode ser consequência do mau desempenho de algumas dessas empresas. O resultado final pode ser o surgimento ou o agravamento de desequilíbrios em importantes variáveis macroeconômicas.

Assim, um cenário bastante familiar em países subdesenvolvidos decorre das transferências governamentais para cobrir déficits de empresas estatais. Esses subsídios têm de ser financiados por um aumento de impostos, por endividamento, por emissão de moeda, ou por um corte de outros gastos públicos essenciais. É um fato conhecido que nenhuma dessas fontes de financiamento é isenta de impactos negativos sobre o sistema econômico.

Referências bibliográficas

Abranches, S. H. A questão da empresa estatal — economia, política e interesse público. In: *Revista de Administração de Empresas*, 19(4):95-105, out./dez. 1979.

Aharoni, Y. *Markets, planning and development*. New York, Ballinger, 1977.

———. *The evolution and management of State-owned enterprises*. New York, Ballinger, 1986.

Ayub, M. A. & Hegstad, S. O. *Public industrial enterprises. Determinants of performance*. Washington, World Bank, 1987. (Industry and Finance Series.)

Bates, L.W. *The petroleum industry in Brazil*. University of Texas at Austin, 1975. (PhD Thesis.)

Baumol, W. J. *Business behaviour, value and growth*. London, Macmillan, 1959.

Carvalho, G. *Petrobras: a case study of nationalism and institution building in Brazil*. University of Connecticut, 1975. (PhD Thesis.)

Choksi, A. M. *State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues*. Washington, World Bank, 1979. (World Bank Staff Working Paper, 341.)

Cooke, S. & Slack, N. *Making management decisions*. New York, Prentice-Hall International, 1984.

Coombes, D. *State enterprise: business or politics?* London, George Allen & Unwin, 1966.

Curwen, P. J. *Public enterprise: a modern approach*. London, Wheatsheaf Books, 1986.

Evans, P. Multinationals, State-owned corporations, and the transformation of imperialism: a Brazilian case study. *Development and Cultural Change*, 26, Oct. 1977.

Farias Neto, P. S. *Gestão efetiva e privatização. Uma perspectiva brasileira*. São Paulo, Quality-mark, 1994.

Faucher, P. A empresa pública como instrumento de política econômica. *Revista de Economia Política*, 2/2(6), abr./jun. 1982.

Foster, C. D. *Politics, finance and the role of economics. An essay on the control of public enterprise*. London, George Allen & Unwin, 1971.

Galbraith, J. K. *The new industrial State*. New York, Houghton Mifflin, 1967.

Gillis, M. The role of State enterprises in economic development. *Social Research*, 47, 1980.

Hanson, A. H. *Public enterprises and economic growth*. London, Routledge and Kegan Paul, 1965.

Jones, L. P. *Public enterprise and economic development: the Korean case*. Seoul, Korean Development Institute, 1975.

———. Performance evaluation for State-owned enterprises. In: Ramamurti, R. & Vernon, R. (eds.). *Privatization and control of State-owned enterprises*. Washington, The World Bank, 1991. (EDI Developing Studies.)

——— & Mason, E. S. Role of economic factors in determining the size and structure of the public enterprise sector in less-developed countries with mixed economies. In: Jones, L. P. (ed.). *Public enterprise in LDCs*. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Marris, R. *The economic theory of managerial capitalism*. London, Macmillan, 1964.

Menon, K. & Umapathy, S. Control systems for State-owned enterprises. *Annals of Public and Co-operative Economy*, 58(3), July/Sept. 1987.

Pickering, J. F. & Cockeril, T. A. (eds.). *The economic management of the firm*. Hemel Hempstead, Philip Allan, 1984.

Piquet Carneiro, J. G. Para controlar a empresa estatal. *Revista de Finanças Públicas* (332), out./dez. 1977.

Raw, S. S. *The political economy of Brazilian State-owned enterprises: 1964-1980*. University of Massachusetts, 1985. (PhD Thesis.)

Redwood, J. & Hatch, J. *Controlling public industries*. Oxford, Basil Blackwell, 1982.

Rees, R. *Public enterprise economics*. London, Weindenfeld and Nicolson, 1976.

Reichstul, H. P. & Coutinho, L. G. Investimento estatal 1974/80: ciclo e crise. In: Belluzzo, L. G. M. & Coutinho, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2, p. 38-58.

Robson, W. *Nationalized industries and public ownership*. Toronto, University of Toronto Press, 1960.

Sheahan, J. B. Public enterprise in developing countries. In: Shepherd, W. G. *Public enterprise: economic analysis of theory and practice*. London, Lexington Books, 1975.

Shirley, M. *Managing State-owned enterprises*. Washington, World Bank, 1983. (World Bank Staff Working Papers, 577.)

——— & Nellis, J. *Public enterprise reform. The lessons of experience*. Washington, World Bank, 1991. (EDI Development Studies.)

Tendler, J. *Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge, Harvard University Press, 1966.

Tivey, L. *The nationalized industries since 1960*. London, George Allen & Unwin, 1973.

Trebat, T. J. *An evaluation of the economic performance of public enterprises in Brazil*. Nashville, University of Vanderbilt, 1978. (PhD Thesis.)

———. *Brazil's State-owned enterprises. A case study of the state as entrepreneur*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

United Kingdom. *Financial and economic obligations of the nationalized industries*. London, HMSO, 1961. (Cmnd. Paper, 1.337).

———. *Nationalized industries: a review of economic and financial objectives*. London, HMSO, 1967. (Cmnd. Paper, 3.437.)

———. Select Committee on Nationalized Industries. *Ministerial control of the nationalized industries (Session 1967-68)*. London, HMSO, 1968.

———. National Economic Development Office (Nedo). *A study of UK nationalized industries*. 1976.

———. *Nationalized industries*. London, HMSO, 1978. (Cmnd. Paper, 7.131.)

United Nations. *Measures for improving performance of public enterprises in developing countries*. New York, United Nations, 1973.

Venancio Filho, A. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, FGV, 1968.

Vernon, R. & Aharoni, Y. *State-owned enterprises in the Western Economies*. London, Croom Helm, 1981.

Werneck, R. L. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.